

### Joe Biden und eine neue Ära des Multilateralismus

Greve, Hannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Greve, H. (2021). *Joe Biden und eine neue Ära des Multilateralismus*. (GIGA Focus Global, 5). Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA) - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75133-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Hannes Greve

## Joe Biden und eine neue Ära des Multilateralismus

GIGA Focus | Global | Nummer 5 | September 2021 | ISSN 1862-3581

Mit dem Amtsantritt von Joe Biden reichen die Vereinigten Staaten von Amerika ihren traditionellen Partnern erneut die Hand und treten in strategischen Wettbewerb mit Russland und China. Die Europäische Union sieht mehr Raum für eine Zusammenarbeit vor allem mit China, die jedoch langfristig mit hohen Kosten verbunden sein kann.

- Auch wenn die USA ihre „vertrauenswürdige Führungsposition“ zurückgewinnen wollen, bleiben die EU und andere Partner misstrauisch, da die politischen Kräfte, die Donald Trump zur Präsidentschaft verholfen haben, weiterhin stark sind. Obwohl die USA auf eine härtere Gangart gegenüber China drängen, ist die EU eher gespalten und hat vor allem ökonomische Interessen an einer weiteren Zusammenarbeit.
- China und Russland sind zunehmend aggressiver geworden, wie die Annexion der Krim, der Bau von künstlichen Inseln mit Militärstützpunkten im Südchinesischen Meer und die Grenzkonflikte zwischen dem indischen und dem chinesischen Militär zeigen. China setzt zudem seine wirtschaftliche Macht zunehmend als politisches Druckmittel ein und leugnet weiterhin die Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land.
- Die USA und bis zu einem gewissen Grad auch die EU haben mit einer selektiven Abkopplung der Wirtschaftsbeziehungen begonnen. Letztere hat beispielsweise vor kurzem die Europäische Rohstoffallianz gegründet, um weniger abhängig von Importen zu werden.
- Auch die Suche nach wertebasierten Allianzen hat begonnen, wie zum Beispiel mit der von Frankreich und Deutschland im Jahr 2019 initiierten Allianz für Multilateralismus. Partnerschaften mit nichttraditionellen Verbündeten aus dem globalen Süden sind für das Überleben der multilateralen liberalen Ordnung entscheidend, auch wenn dies zu einer Blockbildung zwischen demokratischen und autoritären Regimen führen kann.

### Fazit

*Der Aufstieg Chinas wird die internationale Politik in den kommenden Jahrzehnten entscheidend prägen. Die Fortsetzung der Zusammenarbeit kann mit großen Risiken verbunden sein, da sie einem autoritären Regime hilft, den Status einer globalen Supermacht zu erlangen. Dies, obwohl sie die demokratischen Werte nicht teilt und das Völkerrecht missachtet. Die EU, aber auch andere Länder werden sich wohl entscheiden müssen, ob sie den Schwerpunkt auf einen wertebasierten oder einen allumfassenden Multilateralismus legen.*



Hannes Greve

Doctoral Researcher

[hannes.greve@giga-hamburg.de](mailto:hannes.greve@giga-hamburg.de)

German Institute for Global and Area Studies (GIGA)

Leibniz-Institut für Globale

und Regionale Studien

Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

[www.giga-hamburg.de/de/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/)

[publikationen/giga-focus/](http://publikationen/giga-focus/)

---

## Neuausrichtung des Multilateralismus

Im Januar 2021 wurde Joe Biden als neuer Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika vereidigt. Sein politisches Programm steht im krassen Gegensatz zu dem seines Vorgängers Donald Trump, sowohl innenpolitisch als auch international gesehen. Das „America-First“-Dogma, so sagten viele, sei an sein Ende gekommen. Die Krise des Multilateralismus – traditionelle Befürworter, die ihre Unterstützung zurückziehen, sowie ein aufstrebendes China, das die auf Regeln basierende internationale Ordnung in Frage stellt – kann mit den USA als erneutem Unterstützer überwunden werden.

In der Tat hat die Regierung Biden den europäischen Partnern die Hand gereicht und ist der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem Übereinkommen von Paris wieder beigetreten. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) im Februar 2021 betonte der neue Präsident, dass die USA entschlossen seien, sich wieder mit Europa zu beraten, und dass das Land „die Position der vertrauenswürdigen Führung zurückgewinnen“ wolle (Biden 2021). Europa und die USA müssten gemeinsam zeigen, dass das demokratische Modell das beste Mittel zur Bewältigung der globalen Herausforderungen von heute ist. Gegenüber dem „strategischen Konkurrenten“ China (und auch Russland) müssten sie zusammenstehen. Biden betonte auch, dass es bei diesem Wettbewerb nicht um einen Konflikt zwischen Ost und West gehe: Die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen wie Pandemien und Klimawandel solle das nicht ausschließen. Mit dieser Rede wollte der Präsident das verlorene Vertrauen der westlichen Welt in die eigene Bedeutung wieder stärken (der Titel der vorherigen MSC-Konferenz im Jahr 2020 – „Westlessness“ – mag für sich selbst sprechen). Sie war auch als Botschaft an China und Russland gedacht, dass der Westen zurück ist und die (nichtmilitärische) Konfrontation nicht scheut.

Die Welt, die sich Biden in seiner Rede vorstellte, ist jedoch vielleicht nicht die, auf die die Menschheit zusteuert. Die Behauptung, dass es beim Wettbewerb zwischen Ost und West nicht um die Bildung von Blöcken geht, ist vielleicht sogar der beste Indikator dafür, dass sich die Welt tatsächlich genau in diese Richtung bewegt. Mit Xi Jinping, der seine Machtposition kürzlich ausbaute (er kann jetzt lebenslang Präsident bleiben), ist China anderen Ländern gegenüber zunehmend aggressiver geworden, wie seine „wolf warrior“-Diplomatie, der Bau von künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer und die Grenzkonflikte mit dem Nachbarland Indien zeigen. Außerdem setzt es seine wirtschaftliche Macht zunehmend ein, um Einfluss auf andere Länder wie Australien auszuüben, leugnet weiterhin die Menschenrechtsverletzungen in der Region Xinjiang und baut neue Atomraketenbasen. Der Ton der neuen US-Regierung gegenüber China ist hart, und die Beziehungen zwischen China und den USA haben sich seit Bidens Amtsantritt drastisch verschlechtert, wobei China keine Anzeichen zeigt, sich dem Druck der USA zu beugen. Während die USA China weiterhin offen herausfordern und ihre Verbündeten dazu auffordern, es ihnen gleichzutun, ist die Europäische Union gespalten und zumindest bisher meist bereit, das autoritäre Land sowohl als Partner als auch als Konkurrenten zu sehen. Andere Länder entscheiden möglicherweise bereits strategisch, mit welchem Block sie zusammenarbeiten wollen – mit dem demokratischen Westen oder dem autoritären China.

---

## Zwei konkurrierende Erzählungen über Multilateralismus

Zum Multilateralismus lassen sich zwei große Erzählungen ausmachen: „Wiederbelebung und Stärkung“ bzw. „Umstrukturierung“ (Narlikar 2021). Das erste Narrativ sieht in der Abkehr einzelner Staaten von der regelbasierten Ordnung die Ursache für die jüngsten Probleme des multilateralen Systems bei der effektiven Bewältigung globaler Herausforderungen. Folglich erfordert die Lösung aktueller Probleme einfach ein stärkeres Engagement der einzelnen Staaten: zum Beispiel durch eine Aufstockung der Mittel für Institutionen wie die WHO oder durch eine Reform festgefahrener Institutionen wie der Welthandelsorganisation (WTO).

Das zweite Narrativ, „Umstrukturierung“, fordert eine grundlegende Überarbeitung der multilateralen Ordnung, da das derzeitige System überhaupt erst zu einer Krise des Multilateralismus geführt hat. So hat beispielsweise die Förderung globaler Wertschöpfungsketten durch die WTO Möglichkeiten geschaffen, diese Interdependenz als Waffe einzusetzen (Farrell und Newman 2019). Die Regeln müssen angepasst werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass feindliche Akteure wirtschaftliche Verbindungen ausnutzen können. Dieses zweite Narrativ betont nationale Interessen, „weaponized interdependence“ und Werte als grundlegende Leitlinien für die Außenpolitik und schlägt die Bildung von Bündnissen gleichgesinnter Staaten in bestimmten Bereichen der Zusammenarbeit vor – also eine partielle und schrittweise Abkopplung von Rivalen bei gleichzeitiger tieferer Integration mit vertrauten Partnern (Narlikar 2021).

Während die EU eher dazu neigt, dem ersten Narrativ „Wiederbelebung und Stärkung“ zu folgen, scheinen die USA eher dem zweiten zu folgen – obwohl es einige Anzeichen dafür gibt, dass die EU ihre Haltung nun leicht ändert. So einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen der NATO (North Atlantic Treaty Organization) im Juni 2021 darauf, das strategische Konzept des Militärbündnisses zum ersten Mal seit 2010 zu aktualisieren. Die von Russland und China ausgehenden Bedrohungen für die Sicherheit und die auf Regeln basierende internationale Ordnung wurden im Kommuniqué des Treffens hervorgehoben. Gleichzeitig gewinnt China an Einfluss bei der Gestaltung der multilateralen Ordnung: Es steht an der Spitze von vier der 15 Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (UN), ist der zweitgrößte Beitragszahler zum Haushalt der UN und kann auf die Unterstützung vieler Länder mit niedrigem Einkommen zählen – zum Teil aufgrund von deren Abhängigkeit von chinesischen Krediten. Aus einer wertebasierten Perspektive ist es höchst problematisch, dass ein autoritäres Land, in dem es nachweislich zu Menschenrechtsverletzungen kommt (siehe z.B. Zenz 2020), eine derart mächtige Position in der globalen multilateralen Entscheidungsfindung erlangt. Das Narrativ der „Wiederbelebung und Stärkung“ scheint auf der Hoffnung zu beruhen, dass China sich eines Tages dazu verpflichten wird, seine Außenpolitik auf das Völkerrecht zu stützen – was höchst fragwürdig bleibt.

## Wettbewerb zwischen den USA und China

Aus Sicht der USA lässt sich die Hauptsorge auf der internationalen Bühne vereinfacht auf Folgendes reduzieren: Ein autoritäres Regime mit enormen digitalen Überwachungsfähigkeiten ist auf dem Weg, eine Supermacht zu werden, und ist

---

somit Rivale der USA. Es agiert dabei zunehmend aggressiv. Dies wird sowohl aus sicherheitspolitischer Sicht als auch unter normativen Gesichtspunkten als gefährlich und unerwünscht angesehen. Außerdem werden die wirtschaftlichen Beziehungen zu China weithin als ungünstig für das nordamerikanische Land bewertet.

Das erste hochrangige diplomatische Treffen zwischen der chinesischen Regierung und der Regierung Biden im März 2021 war geprägt von gegenseitigen Anschuldigungen. Der US-Außenminister warf China vor, die „auf Regeln basierende Ordnung, die die globale Stabilität aufrechterhält,“ zu bedrohen, während der Leiter der chinesischen Delegation den USA eine „Mentalität des Kalten Krieges“ vorwarf und andere Länder zum „Angriff“ auf China anstachele (Sevastopulo und Mitchell 2021). Sowohl vor als auch nach dem Treffen verhängten beide Seiten mehrere gegenseitige Sanktionen gegen Einzelpersonen. In der Zwischenzeit haben die USA den QUAD (Quadrilateral Security Dialogue / quadrilateraler Sicherheitsdialog), einen strategischen Dialog über Sicherheitsfragen, der vor allem den wachsenden Einfluss Chinas eindämmen soll, mit neuem Leben erfüllt. Der QUAD, dem die USA, Japan, Australien und Indien angehören, veröffentlichte Anfang 2021 eine Erklärung, in der seine Mitgliedsländer eine „gemeinsame Vision für einen freien und offenen Indopazifik“ (QUAD 2021) verkündeten. Zudem lud er Vertreter Neuseelands, Südkoreas und Vietnams zu einem QUAD-Plus-Treffen ein.

Die Strategie der USA – Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen und militärischen Aktivitäten sowie eine verstärkte Koordinierung mit (potenziellen) Verbündeten – hat bisher nicht zu einer Änderung des chinesischen Verhaltens geführt. Im Gegenteil, China hat nicht nur mit Propaganda zurückgeschlagen (z.B. mit der Betonung der systemischen Überlegenheit im Umgang mit der COVID-19-Pandemie), sondern setzt auch seine militärischen Übergriffe in Taiwans Luftverteidigungszone fort. Der chinesische Wunsch nach Wiedervereinigung – oder Annexion – wird weithin als der Faktor angesehen, der am ehesten zu einem Krieg zwischen den beiden Supermächten führen könnte, da Biden wiederholt betont hat, dass die Unterstützung der USA für Taiwan unerschütterlich bleibt. Im Juni 2021 landete zum ersten Mal seit 1995 wieder ein Militärflugzeug in Taiwan, das eine Delegation aus republikanischen und demokratischen Kongressmitgliedern mitbrachte, was einen Aufschrei unter chinesischen Beamten und weitere Übergriffe chinesischer Flugzeuge zur Folge hatte. Ein hochrangiger chinesischer Diplomat erklärte kürzlich, die Beziehungen zwischen China und den USA befänden sich in einer „Sackgasse“ (Mitchell und Sevastopulo 2021).

## **Die EU versucht, ihre eigene Position zu finden**

In den meisten europäischen Hauptstädten konnte man fast ein Aufatmen hören, als das Ergebnis der US-Wahlen bekanntgegeben wurde. Endlich hatte die erratische Außenpolitik des scheidenden Präsidenten Donald Trump ein Ende gefunden. Doch selbst wenn es der derzeitigen US-Regierung gelingen sollte, wieder eine Führungsposition im Westen einzunehmen, haben die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen die traditionellen Partner vorsichtig werden lassen. Es gibt keine Garantie dafür, dass die US-Führung nicht irgendwann wieder zu einer Außenpolitik à la Trump zurückkehrt, da die politischen Kräfte, die ihn zuvor an die Macht gebracht haben, weiterhin stark sind. Die nächsten Präsidentschaftswahlen könn-

---

ten einen erneuten Rückzug der USA vom Multilateralismus mit sich bringen. Im Moment scheinen die USA und die EU in der Lage zu sein, Kompromisse in schwer zu lösenden außenpolitischen Fragen zu schließen – wie die Einigung in der Nord-Stream-2-Situation oder das kürzlich angekündigte globale Abkommen über Unternehmenssteuern zeigen. Der überstürzte Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan zeigt jedoch auch einen Mangel an gemeinsamer strategischer Planung. Außerdem streben die EU-Mitgliedstaaten nach mehr strategischer Autonomie: So forderte der französische Präsident Emmanuel Macron kürzlich, die EU solle mehr Verantwortung für die Sicherheitsfragen in ihrer Nachbarschaft übernehmen.

Die EU betrachtet China sowohl als Partner als auch als Konkurrenten und strategischen Rivalen, wobei einige Länder die Partnerschaft und andere die Rivalität betonen. In den letzten Monaten scheint sich die Position etwas in Richtung offene Rivalität verschoben zu haben – zumindest in Brüssel. Nach gegenseitigen Sanktionen gegen Einzelpersonen, die damit begannen, dass die EU Maßnahmen gegen chinesische Beamte wegen ihrer Beteiligung an der Führung von Internierungslagern in der Region Xinjiang verhängte, liegt die Ratifizierung des Investitionsabkommens CAI (über das seit 2013 verhandelt wird) nun auf Eis. Außerdem haben sich einzelne EU-Mitgliedstaaten in letzter Zeit von China abgewandt. So hat Italien unter dem neuen Ministerpräsidenten Mario Draghi seinen Fokus weg von chinesischen Investitionen hin zu Europa und die USA verlagert (Johnson, Ghiglione und Sciorilli 2021).

Deutschland hat kürzlich ein *Weißbuch Multilateralismus* veröffentlicht (Die Bundesregierung 2021), in dem es seine Entschlossenheit unterstreicht, eine regelbasierte multilaterale Ordnung zu verteidigen, Verstöße gegen das Völkerrecht und die Schwächung der Institutionen, die es durchsetzen, anprangert und eine Strategie zur Stärkung des multilateralen Systems vorstellt, indem es bestehende Institutionen wie die Vereinten Nationen unterstützt, Reformen einleitet und, wo nötig, auf Bündnisse mit gleichgesinnten Partnern zurückgreift. Obwohl China in diesem Strategiepapier eine wichtige Rolle spielt, fehlt eine klare Stellungnahme zum Beispiel zu dem schwierigen Kompromiss zwischen Sicherheitsbelangen und wirtschaftlichen Chancen. Die Bundestagswahl am 26. September 2021 wird wahrscheinlich nicht zu einer Änderung der deutschen Position gegenüber China führen. Armin Laschet, Spitzenkandidat der CDU für das Amt des Bundeskanzlers, betonte kürzlich, dass China sowohl ein Verbündeter als auch ein Systemkonkurrent sei. Auch Olaf Scholz, Spitzenkandidat der SPD, scheint nicht bereit zu sein, sich mit dem autoritären Regime anzulegen. Die Grünen hingegen, die unter Spitzenkandidatin Annalena Baerbock ebenfalls Chancen auf eine Regierungsbeteiligung haben, scheinen laut ihrem Wahlprogramm zur Auseinandersetzung mit autoritären Regimen bereit zu sein. Es bleibt abzuwarten, wieviel die Grünen davon in einer möglichen Koalition mit der CDU, SPD und/oder anderen Parteien durchsetzen können.

Wirtschaftliche Interessen tragen dazu bei, dass die EU China auch als Partner betrachtet, da es der zweitgrößte Handelspartner der EU ist. Bislang ist die Beziehung asymmetrisch: Die EU gewährt (staatlich subventionierten) chinesischen Unternehmen Zugang zu ihren Märkten, während China ausländischen Akteuren, Kapital und Ideen gegenüber relativ verschlossen bleibt (Benner et al. 2018). Die zunehmenden geopolitischen Spannungen wirken sich bereits auf die Tätigkeit europäischer Unternehmen in China aus, allerdings auf eine andere Weise, als man erwarten könnte. Viele haben ihr Engagement in China vertieft, obwohl der er-

---

zwungene Technologietransfer fortgesetzt wird (Liu und Liu 2021). Nach Angaben der Europäischen Handelskammer bauen fast 60 Prozent der europäischen Unternehmen ihre Aktivitäten in China aus. Einer der Gründe für diese Expansion ist die Verlagerung der Lieferketten nach China selbst, um auch in Zukunft Zugang zu diesem lukrativen Markt zu haben – denn viele Unternehmen rechnen mit einer Entkopplung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und den USA und möglicherweise auch zwischen China und der EU. Dieses verstärkte Engagement europäischer Unternehmen dürfte die Zurückhaltung der EU gegenüber einer härteren Gangart noch verschärfen.

Einerseits mehren sich die Anzeichen dafür, dass die EU zumindest in strategisch wichtigen Branchen wie der Produktion von Halbleitern und seltenen Erden seine Abhängigkeit von China verringern will. Die meisten Länder haben beispielsweise dem chinesischen Technologieunternehmen Huawei verboten, sich auch am Aufbau von 5G-Netzen zu beteiligen. Auch in anderen Politikbereichen sind Prozesse im Gange. Deutschland hat während seiner EU-Ratspräsidentschaft die Entwicklung eines Strategischen Kompasses für Sicherheit und Verteidigung initiiert, der darauf abzielt, unter den Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis ausländischer Bedrohungen für die EU zu schaffen und Wege zu erkunden, wie der Block als Sicherheitsanbieter auftreten kann. Andererseits halten viele Länder (wie Deutschland) an Eigeninteresse an der Idee fest, China sowohl als Partner als auch als Rivalen zu behandeln. Wieder andere EU-Mitglieder, vor allem osteuropäische Länder, haben ihre Zusammenarbeit mit China über die „16+1“-Initiative vertieft. Dies ist ein von China initiiertes Forum, das dazu dient, Vereinbarungen mit einzelnen Ländern zu treffen, wobei der Schwerpunkt auf Investitionen in Infrastruktur und Spitzentechnologie liegt. Eine gesplante EU kann nicht entschlossen handeln, was wahrscheinlich in Chinas Interesse liegt (für einen Überblick über Chinas Einflussnahme in und auf Europa und die EU siehe Benner et al. 2018).

## Die Suche nach gleichgesinnten Partnern hat begonnen

Der Zusammenschluss mit gleichgesinnten Ländern jenseits der traditionellen Partner wird sich sowohl für die USA als auch für die EU als notwendig erweisen, um eine auf Werten basierende internationale Ordnung erfolgreich zu verteidigen. Die Suche nach neuen Partnern ist besonders wichtig für den Fall, dass sich die USA erneut vom Multilateralismus zurückziehen. Um andere Länder zu überzeugen, einen Teil des kürzlich verlorenen politischen Kapitals zurückzugewinnen und China als Entwicklungsmodell auszusteichen, müssen die Maßnahmen der EU und der USA mit ihren Grundwerten übereinstimmen, um das Vertrauen zu schaffen, auf dem Bündnisse aufgebaut werden können. Außerdem müssen sie Lösungen für konkrete Probleme liefern. Ein schneller Zugang zu COVID-19-Impfstoffen für Länder des globalen Südens wäre beispielsweise ein starkes Signal.

Initiativen wie QUAD, die Allianz für Multilateralismus (ein informelles, wertebasiertes Netzwerk gleichgesinnter Staaten, das von Frankreich und Deutschland ins Leben gerufen wurde) oder das deutsche *Weißbuch Multilateralismus* – in dem ausdrücklich betont wird, dass immer mehr Länder legitime Ansprüche auf Mitsprache und Mitgestaltung der internationalen Ordnung erheben und auch die Zivilgesellschaft eine stärkere Beteiligung einfordert – deuten darauf hin, dass die



---

Suche nach Partnern im Gange ist. Die Bildung von Allianzen spricht dafür, dass die Formierung von Blöcken – mit Demokratien auf der einen und autoritären Regimen auf der anderen Seite – begonnen hat. So hat beispielsweise China nach dem Abzug der NATO-Truppen im August 2021 sehr schnell freundschaftliche Beziehungen zu den Taliban aufgenommen. Andere Länder sind möglicherweise bereits dabei, sich strategisch zu orientieren.

## Die Herausforderungen der tektonischen Verschiebung in der Geopolitik bewältigen

Die internationale Ordnung erfährt durch den Aufstieg Chinas eine tektonische Verschiebung. Das zunehmend aggressive Verhalten beunruhigt zu Recht Länder in Chinas unmittelbarer Nachbarschaft und darüber hinaus. Nimmt man das Verhalten der Vergangenheit als Indikator für künftige Entscheidungen, hat man allen Grund zu der Annahme, dass China weiterhin Versprechen und Regeln nach Belieben brechen wird. Während die USA unter Biden bereit sind, dem autoritären Regime recht offen entgegenzutreten, könnte es für die EU an der Zeit sein, ihre Haltung zu verschärfen, da es riskant erscheint, weiterhin Vereinbarungen wie das Investitionsabkommen zu schließen. Solche Abkommen vermitteln Legitimität und tragen zu Chinas wirtschaftlichem Aufstieg bei, während es fraglich bleibt, ob China seinen Teil der Abmachung einhalten wird. Eine selektive Abkopplung kann mit gewissen wirtschaftlichen Kosten verbunden sein (siehe auch Felbermayr et al. 2021). Die Gewinne an Sicherheit und das Überleben liberaler Werte könnten dies jedoch durchaus wettmachen (siehe auch Narlikar 2021).

Um eine kohärentere Außenpolitik zu entwickeln und damit in dieser neuen Ära des Multilateralismus effektiv handeln zu können, muss die EU ihre internen Spaltungen in Bezug auf die Chinapolitik überwinden. Dies bedeutet, die Veränderungen in der geopolitischen Landschaft anzuerkennen, die einseitigen Beziehungen zu China zu überdenken und die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, dass eine geeinte EU in ihrem eigenen Interesse liegt. Die EU sollte die Mitglieder des 16+1-Formats auffordern, Litauen zu folgen und die von China angeführte Initiative aufzugeben. Eine Möglichkeit, eine gemeinsame politische Haltung zu fördern, wäre die Stärkung bestehender und die Einrichtung neuer Dialogprozesse sowohl innerhalb der Staaten als auch zwischen ihnen, über die Frage, wie die häufig schwierigen Abwägungen zwischen einer wertebasierten und einer pragmatischen, vorteilorientierten Außenpolitik getroffen werden sollen. Ein anderer Weg könnte darin bestehen, das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen: Der deutsche Außenminister Heiko Maas argumentierte kürzlich, dass die EU das Vetorecht aufgeben müsse, damit ihre Außenpolitik handlungsfähig werde (Maas 2021), aber ein solcher Schritt scheint auf absehbare Zeit außer Reichweite zu sein und könnte kontraproduktiv für die Förderung der Einheit unter den Mitgliedstaaten sein.

Ein weiterer Grund, das Engagement mit China zu überdenken – und insbesondere die Ansicht, dass man in einigen Bereichen kooperieren und in anderen konkurrieren kann –, ist das Risiko, dass Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit erforderlich ist, später als Druckmittel in anderen Politikbereichen eingesetzt werden. Nehmen wir zum Beispiel die Frage der Treibhausgasemissionen. China



---

baut weiterhin Kohlekraftwerke, wobei die Kapazität jährlich um etwa 3% steigt, und produzierte im Jahr 2020 mehr als die Hälfte des gesamten Kohlestroms der Welt (IEA 2020). Zudem wird erwartet, dass das chinesische Emissionshandelsystem nur zu einer begrenzten Verringerung der Treibhausgasemissionen führen wird (Gray 2021). Wenn man China beim Wort nimmt, dass es die Kohlenstoffemissionen reduzieren wird, kann die chinesische Regierung diese Reduktion von Zugeständnissen in anderen Politikbereichen abhängig machen. Stattdessen könnten die USA, die EU und andere Partner einen „Klimaclub“ mit einem gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus bilden und so China einen wirtschaftlichen Anreiz zur Emissionsreduzierung setzen. So würde man dem Land gleichzeitig einen Hebel wegnehmen, mit dem es anderen seinen Willen aufzwingen kann (siehe auch Erickson und Collins 2021).

Gleichzeitig sollte man sich davor hüten, sich der Zusammenarbeit völlig zu verschließen, da dies zu einem offenen Konflikt führen könnte. Dennoch ist auch übermäßige Vorsicht gefährlich: Die Absicherung von Risiken durch Vermeidung einer härteren Gangart gegenüber China mag zwar wie eine vernünftige Strategie erscheinen, die die wirtschaftlichen Interessen der EU schützt und eine Konfrontation vermeidet, aber sie hilft dem autoritären Regime auch, die USA zu überflügeln und zur neuen globalen Supermacht zu werden, die die Idee der universellen Menschenrechte offen ablehnt. Die realen Folgen dieser Entwicklung sind nicht absehbar. Aus einer wertebasierten Perspektive ist ein solches Szenario nicht wünschenswert.

## Referenzen

- Benner, Thorsten, Jan Gaspers, Mareike Ohlberg, Lucrezia Poggetti und Kristin Shi-Kupfer (2018), *Authoritarian Advance – Responding to China’s Growing Political Influence in Europe*, GPPi and MERICS.
- Biden, Joe (2021), *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, München, 19. Februar, [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference) (11. August 2021).
- Die Bundesregierung (2021), *Gemeinsam für die Menschen – Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*, Berlin, Deutschland.
- Erickson, Andrew S., und Gabriel Collins (2021), Competition with China Can Save the Planet, in: *Foreign Affairs*, 100, 3, May-June, 136ff.
- Farrell, Henry, und Abraham L. Newman (2019), Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: *International Security*, 44, 1, 42–79.
- Felbermayr, Gabriel, Steffen Gans, Hendrik Mahlkow und Alexander Sandkamp (2021), *Decoupling Europe*, Kiel Policy Briefs 153.
- Gray, Matthew (2021), *Turning the Supertanker – Powering China’s Coal to Clean Transition with Actionable Analytics*, TransitionZero, [www.transitionzero.org/insights/turning-the-supertanker#:~:text=China’s%20ETS%20is%20oversupplied%20by,abatement%20cost%20of%20%2420%2FtCO2](https://www.transitionzero.org/insights/turning-the-supertanker#:~:text=China’s%20ETS%20is%20oversupplied%20by,abatement%20cost%20of%20%2420%2FtCO2). (11. August 2021).
- IEA (2020), *Electricity Market Report December 2020*, Paris, France: International Energy Agency.

- 
- Johnson, Miles, Davide Ghiglione und Silvia Sciorilli (2021), Mario Draghi Sets Tone in Cooling EU-China Relations, in: *Financial Times*, [www.ft.com/content/4d7bf8ad-f585-44b2-9250-790ec430de4b](https://www.ft.com/content/4d7bf8ad-f585-44b2-9250-790ec430de4b) (11. August 2021).
- Liu, John, und Yujing Liu (2021), European Companies to Invest More in China After Pandemic, in: *Bloomberg News*, [www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-08/european-companies-plan-to-invest-more-in-china-after-pandemic](https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-08/european-companies-plan-to-invest-more-in-china-after-pandemic) (11. August 2021).
- Maas, Heiko (2021), *Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Eröffnung der 19. Botschafterkonferenz „Build back better – Außenpolitik für die Welt nach Corona“*, Berlin, 7. Juni, [www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-ambassadors-conference-2021/2465098](https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-ambassadors-conference-2021/2465098) (11. August 2021).
- Mitchell, Tom, und Demetri Sevastopulo (2021), China Says US Relations at a ‘Deadlock’ in High-Level Talks, in: *Financial Times*, [www.ft.com/content/7e9854b9-b821-495f-a217-44c636606732](https://www.ft.com/content/7e9854b9-b821-495f-a217-44c636606732) (11. August 2021).
- Narlikar, Amrita (2021), Emerging Narratives and the Future of Multilateralism, in: Samir Saran und Preeti Lourdes John (Hrsg.), *Raisina Files 2021 – A Viral World: Can We Respond?*, New Delhi, India: Observer Research Foundation, 11–23.
- QUAD (2021), *Quad Leaders’ Joint Statement: „The Spirit of the Quad“*, 12. März, [www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad) (11. August 2021).
- Sevastopulo, Demetri, und Tom Mitchell (2021), US and China Trade Barbs at Start of Alaska Meeting, in: *Financial Times*, [www.ft.com/content/ob71b440-49b8-42e8-993e-9a58bc3b5da3](https://www.ft.com/content/ob71b440-49b8-42e8-993e-9a58bc3b5da3) (11. August 2021).
- Zenz, Adrian (2020), *Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP’s Campaign to Suppress Uyghur Birthrates in Xinjiang*, Washington: Jamestown Foundation.

## Der Autor

Hannes Greve ist Doctoral Researcher am GIGA Institut für Afrika-Studien und der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf Umwelt- und Entwicklungsökonomie. Er ist Mitglied der Forschungsprojekte „DeCaDe“ und „Evaluierung von Vertragsanbauprogrammen mit Kleinbauern in Ghana“. Er hat kürzlich eine einjährige Entsendung in den Planungsstab des Auswärtigen Amtes abgeschlossen.

[hannes.greve@giga-hamburg.de](mailto:hannes.greve@giga-hamburg.de),

[www.giga-hamburg.de/de/team/11565478-greve-hannes/](https://www.giga-hamburg.de/de/team/11565478-greve-hannes/)

## GIGA-Forschung zum Thema

Die Amtseinführung von Präsident Joe Biden am 20. Januar 2021 ist weltweit mit vielen Hoffnungen verbunden, dass die US-Politik sich wieder für internationale Kooperation statt für „America First“ engagiert. Schon am ersten Amtstag führte der Präsident die USA zurück in das Pariser Klimaschutzabkommen und die Weltgesundheitsorganisation. Die GIGA-Focus-Themenreihe 2021 beleuchtet zentrale

---

Konsequenzen des Regierungswechsels in den USA für den Multilateralismus und spezifische Problemlagen im Globalen Süden.

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 4 „Globale Ordnungen und Außenpolitiken“ untersucht die neue Komplexität globaler Politik als Ergebnis dieser Prozesse und konzentriert sich dabei auf die Zukunft regionaler und globaler Institutionen und die (Außen-)Politik der verschiedenen Akteure, die sich mit ihnen befassen.

## GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, und Felix Haas (2019), *Drei Wege zu einer besseren multilateralen Friedenssicherung in Afrika (und anderswo)*, GIGA Focus Afrika, 06, November, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11994290-three-ways-improve-multilateral-peacekeeping-africa-beyond/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11994290-three-ways-improve-multilateral-peacekeeping-africa-beyond/).

Bank, André (2019), *Der „Siegfrieden“ in Syrien und die Grenzen multilateraler Politik*, GIGA Focus Nahost, 07, Dezember, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/12611048-victor-peace-syria-limits-multilateral-policies/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/12611048-victor-peace-syria-limits-multilateral-policies/).

Castro Alegría, Rafael (2021), *Wenn der Ton nicht alles ist. Joe Biden und Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 01, März, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23984337-wenn-der-ton-nicht-alles-ist-joe-biden-und-lateinamerika/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23984337-wenn-der-ton-nicht-alles-ist-joe-biden-und-lateinamerika/).

Jasim, Dastan (2021), *Bidens Herausforderung: kurdische Autonomie und türkischer Expansionismus*, GIGA Focus Nahost, 01, Januar, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23480846-biden-herausforderung-kurdische-autonomie-tuerkischer-expansionismus/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23480846-biden-herausforderung-kurdische-autonomie-tuerkischer-expansionismus/).

Köllner, Patrick (2019), *Die Denuklearisierung Nordkoreas: Von Maximalforderungen zur Rüstungskontrolle*, GIGA Focus Asien, 02, Februar, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11569475-denuclearisation-north-korea-from-maximum-demands-arms-control/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11569475-denuclearisation-north-korea-from-maximum-demands-arms-control/).

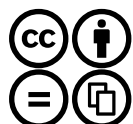
Kurtenbach, Sabine (2019), *Lateinamerika – Multilateralismus ohne liberale Werte*, GIGA Focus Lateinamerika, 07, Dezember, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/12611005-latin-america-multilateralism-without-multilateral-values/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/12611005-latin-america-multilateralism-without-multilateral-values/).

Narlikar, Amrita (2020), *Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Multilateralismus reformieren*, GIGA Focus Global, 02, März, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/17780803-germany-united-nations-security-council-reforming-multilateralism/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/17780803-germany-united-nations-security-council-reforming-multilateralism/).

Soest, Christian von (2021), *Das Ende der Apathie: Die neue US-Afrikapolitik unter Joe Biden*, GIGA Focus Afrika, 02, März, [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/24204746-apathe-afrika-politik-unter-biden/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/24204746-apathe-afrika-politik-unter-biden/).

---

## Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter [www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/) und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das German Institute for Global and Area Studies (GIGA) gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autorinnen und Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Verfassenden sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autorinnen und Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.

Das GIGA dankt dem Auswärtigen Amt und der Freien und Hansestadt Hamburg (Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke) für die institutionelle Förderung.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach  
Redaktion GIGA Focus Global: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach  
Lektorat: Christine Berg

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg  
[www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/](http://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/)  
[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)

**G I G A**  
German Institute for Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien